

közintézmények nem működhetnek hatékonyan, túl drágák és átláthatatlanok. Ennek hatására jött létre az a felsőoktatási rendszer, amelyet az állami szervek részletesen ellenőriznek, de kevésbé támogatnak pénzügyileg. Az új ideológia hatásával volt az egyetemi felső vezetés feladataira és a vezetők identitására. A könyv második részében ezért a tudományos és adminisztrációs munkát végző felsővezetők szerepét elemzik a szerzők az alkalmazottakkal folytatott fókuszcsoporthoz beszélgetések és interjúk alapján.

Az új menedzseri szemléletet leginkább a rektorok sajátították el, miközben a tanszékvezetők, dékánok fele egyáltalán nem tekinti magát menedzsernek. Az interjúkból alapvetően háromféle szerepfelfogás rajzolódott ki: 1. a karriermenedzsereké, akiknek fontos az előrejutás az egyetemi hierarchiában, és akik azonosulnak a vezetői szereppel; 2. a többséget alkotó „kelletlen” menedzsereké, akik kizárólag a tudományos munkára akarnak koncentrálni és 3. a „jó polgárokat”, akik elfogadják a felsőoktatási intézményekben uralkodóvá vált új ideológiát. Abban a legtöbb megkérdezett egyetértett, hogy a technokrata szemlélet a kutatói és oktatói tevékenységet háttérbe szorítja, csökkentve a tudományos kreativitást. A hierarchizáltság miatt a tanárok közötti kapcsolat kollegiális jellege csökkent, az új szolgálati szemlélet pedig azt eredményezte, hogy az oktatók a diákokra nem mint partnerekre, hanem mint rendelkezésre álló erőforrásokra tekintenek. Az adminisztratív felsővezetői feladatokat ellátó alkalmazottak (gazdasági és titkárságvezetők) sokkal inkább azonosulnak a menedzseri, mint a tudományos feladatokkal; közülük kevesen dolgoztak korábban a felsőoktatásban. Ugyanakkor arról is panaszkodnak, hogy a vállalati környezethez képest az egyetemi szférában sokkal nehezebb rávenni a menedzsereket a döntéshozatalra.

A könyv az ötödik fejezetben azokat a felsőoktatásban dolgozók által említett módszereket foglalja össze, amelyekkel az oktatók-kutatók menedzseri tevékenységét fejleszteni lehetne. Bár sok oktató kap formális menedzseri képzést, ezek nem bizonyulnak hatékonyak. Ennek az az oka, hogy az egyes speciális területeken más-más vezetői feladatokat kell ellátniuk (például valakinek laboratóriumot is kell vezetnie). Az általuk említett megoldás az lenne, ha a felsőbb vezetőktől tanulnának menedzsment módszereket, ha lennének rendszeres vezetői találkozók, amelyek a jelenlegi rendszerből hiányoznak. A szerzők szerint azért különösen fontos, hogy a menedzseri

készségeket, feladatokat elsajátítsák az elsősorban tudományos pályát bejárt vezetők, mert megvan annak a veszélye, hogy helyüket idővel professzionális, arra képzett menedzserek veszik át.

A szerzők az oktatást elsősorban közszolgáltatásnak tekintik, és attól tartanak, hogy a túlzott liberalizációval a felsőoktatás fontos társadalmi funkcióját veszítheti el. A könyv utolsó fejezetében az európai felsőoktatási modelleket és a közös liberalizációs folyamatokat hasonlítják össze. Emellett érvelnek, hogy nemcsak az oktatás, de az egészségügy és a szociális szolgáltatások területén is komoly ellenvetéseket fogalmaztak már meg a szakemberek az új menedzserizmussal szemben, amely szerintük negatív hatással van a szakmai munkára. Ugyanakkor az nem derül ki pontosan a könyvből, hogy mi az az ideális szervezeti forma, amelynek irányába a jelenlegi neotechnokrata berendezkedést meg kellene változtatni. Néhány megválaszolandó kérdés hangzik el csupán azzal kapcsolatban, hogyan lehetne a már említett hibákat kijavítva a közszolgálati szerep felé irányítani az oktatókat. Arról viszont nem sokat tudunk meg, pontosan melyek is azok a közszolgálati és tudományos feladatok, amelyeknek a felsőoktatásban dolgozók – az interjúk és a fókuszcsoporthoz beszélgetések alapján – szeretnének, de nem tudnak eleget tenni.

(Rosemary Deem, Sam Hillyard & Mike Reed: *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford University Press, 2007, Oxford. 245 p.)

Ámon Kata



## SEGÉDLET AZ E-KORMÁNYZAT MEGÉRTÉSÉHEZ ÉS RACIONALIZÁLÁSÁHOZ

Vincent Homburg jelenleg a rotterdami Erasmus Egyetem professzora. Tanulmányait és szakmai munkásságát is meghatározza a közigazgatás, az igazgatásszervezés és az e-kormányzat viszonyának kérdésköre. Jelen könyve gyakorlatilag egy szöveggönyv, amely a témakör iránt érdeklődő hallgatóknak (és laikusoknak) szól. A kötetben elméleti ismertetések, esettanulmányok, könyvbemutatók segítségével igyekszik az információs rendszerek és a közigazgatás bonyolult viszonyát áttekinteni.

A könyv terjedelmes, de nagyon logikus, világos szerkezetű. A fejezetek egymásra építkeznek, minden fejezetet – tankönyvi stílusban – összező felsorolás nyit meg. Ez az összegző felsorolás a fejezet kulcsfogalmait és kulcsüzeneteit összegzi, így egyszerre tölt be „étvágygerjesztő” szerepet és ad jó gondolati ritmust az olvasásnak. A kötet tankönyv jellegét a fejezetek végén található (vita)kérdések is erősítik.

A könyv a címből fakadó első, logikus kérdés-sel indít: mi köze lehet az infokommunikációs eszközöknek (a továbbiakban IKT, illetve IKT-eszközök) a közigazgatáshoz? Homburg ezzel az általános kérdéssel gyakorlatilag a témakör jelentős szerzőit szólaltatja meg. Katz és szerzőtársai az IKT-eszközök társadalmi interakciót megerősítő hatását emelik ki, Leavitt és Whisler, illetve Scott-Morton a produktivitás megnövekedését, Castells pedig az emberiség történelmi léptékű változását írja le. Burstein és Klein, illetve Tapscott holisztikusan az emberiségnek a technológia segítségével létrejövő pozitív forradalmát rajzolja meg.

Homburg jelen esetben nem is a konkrét válaszokra kíváncsi, hanem a technológiai determinizmus jelenségét tárja az olvasói elé. A technológiai determinizmus szerint a technológiai változások az okai a társadalmi változásoknak. Homburg arra hívja fel a figyelmet, hogy a témakör szerzői a kezdetektől rendkívül nagy optimizmussal, illetve a technológiai determinizmus szellemében közelítenek az IKT-eszközök és a társadalom (illetve az e-közigazgatás) viszonyához. A „technológiai optimisták” mellett természetesen a „technológiai pesszimisták” is megszólalnak, ők leginkább az egyéni szabadság és a magánszféra megszűnésétől félnek, a cégek és a kormányzat megnövekedő ellenőrzési lehetőségeit látják, és a különböző társadalmi rétegek életminőségének csökkenését érzékelik.

Homburg bevezetőjével két jelenségre hívja fel a figyelmet: egyrészt a technológia pozitív hatását sokan úgy magasztalták fel, vagy éppen tiporták sárba, hogy még nem is tudjuk, melyik technológiának pontosan milyen társadalmi hatása van. A másik üzenet, hogy a fogalmak, amelyek számos, például az e-kormányzattal foglalkozó alapvető állításban szerepelnek (például hogy megnövekszik a hatékonyság, sebesség stb.) nem pontosan definiáltak. Homburg figyelmeztetése jogos, de kissé idejétmúlt. Az információs társadalom (és szűkebben az e-kormányzat) szakirodalmának kezdeti anyagai valóban sokszor tartalmaztak inkább személyes meggyőződést vagy egy trend

még nem bizonyított érzékelését, mint pontos mélyfúrásokat és elemzéseket. Viszont az utóbbi évek szükségszerű racionalizálódása (aminek egyébként ez a kötet is része) ezt a jelenséget lassan kikoptatja. Tegyük hozzá, a Homburg által jelen bevezetésben hivatkozott és bemutatott anyagok mindegyike 2005 előtti.

Homburg azt érzékeli (és példákkal érzékelteti), hogy a témával foglalkozó szakanyagok egy része nem ad választ a fenti kérdésre. Példaként hozza a TNO és a Capgemini 2004-es anyagát (*E-government pay-off in Europe*). Ez az anyag az intelligens gépek és az e-kormányzat viszonyáról szól. Homburg szerint hiába, hogy az anyagban részletesen olvashatunk fogalmakról, az intelligens gépek nyújtotta lehetőségekről, pont arra nem kapunk választ, hogy pontosan mik a hatásai az IKT-eszközöknek a közigazgatásra.

Melyek azok a kihívások, problémák és dilemmák, amelyekre Homburg szerint a szakirodalom nem ad választ (és amelyek köteté megszületését indokolják)? Gyakorlatilag a technológiai determinizmus finomhangolását, pontosítását, hiányolja és kéri számon. Úgy érzi, hogy egyelőre nem fordítanak elég figyelmet a szakemberek az IKT-technológiák sokszínűségére, különböző jellemzőire, a különböző társadalmi és kulturális hátterek jelentőségére és az addig kialakult, különböző társadalmi és közigazgatási sajátos rendszerekre és megoldásokra.

Az egyik, Homburg által hozott példa az adóbevallás. Egyre több olyan állampolgár- és felhasználóbarát szolgáltatás jelenik meg az e-kormányzati fejlesztések eredményeképpen, amelyek a kormányzat és az állampolgár közötti kommunikációt kényelmesebbé, hatékonyabbá, egyszerűbbé teszik. Online követhető adóbevallás, perszonalizált online adótanácsadó, amely adataink alapján a megfelelő űrlapokat kínálja fel, jelzi a határidőket stb. Az érem ezen oldala az e-kormányzat sikeréről és előnyeiről beszél. Mindazonáltal ez a segítő, fejlesztő irány nagyon könnyen átfordul(hat) a polgár pénzügyi helyzetének folyamatos, teljes és automatikus rögzítésévé és számonkérhetőségévé. Hirtelen a fejlesztés bilincssé válik. Ugyanígy, az e-kormányzat (vagy általánosabban az információs társadalom) legtöbb története, folyamata megfordulhat, átváltozhat.

Természetszerűleg felmerül a kérdés, hogy a gépi intelligencia fejlődése során felérhet-e előbb-utóbb az emberi intelligenciával, pótolhatja-e azt, jelen esetben helyettesítheti-e a gép teljes mértékben az (eddig) emberek által vég-

zett folyamatokat, kezdve az egyszerűbbektől (hivatali ügyintézés) akár egy bírói ítékezésig. Homburg kitér a Turing-tesztre, ennek segítségével elvileg ellenőrizhető, hogy az adott gép képes-e a gondolkodásra. A Turing-tesztet számos kritika éri egyszerűsége és egyirányúsága miatt, de (talán pontosan az előbbieket miatt) jelenleg ez a legelfogadottabb és legjobb mérési módszere a gépi gondolkodás képességének.

Homburg azonban a gépi viselkedésnek nem az intelligencia, hanem a társadalmi részét tartja fontosnak. Gondolati ívében azt sejteti, hogy bár a technológiai fejlődés eredményeképpen valószínűleg elérhető lehet az, hogy a gépek átmenjenek a Turing-tesztben (azaz digitális térben kvázi helyzet-sítsék az embert), még ha ez a helyzet elő is állna, sokkal összetettebb kihívásról van szó. A társadalmi kontextus (főleg az e-kormányzat tekintetében) fontosabb, mint az intelligens problémamegoldás képessége. Amikor a számítógépeknek a valódi élet helyzetibe kell teljesíteniük, hirtelen sok addigi tapasztalatot felül kell vizsgálni. Figyelembe kell venni az adott IKT-technológiát, annak jellegzetességeit, illetve azt a társadalmi környezetet, ahol igénybe veszik, különös tekintettel az értékekre és a normákra. Bár a feladatvégzés és a szimbólumhasználat terén jelentős az előrelépés a gépi intelligencia terén, az összetett viselkedésminták és a demokrácia még mindig probléma marad.

Külön fejezetben foglalkozik Homburg az információs társadalom fogalmával és fontosabb kihívásaival. Jól adatolt, induló megközelítésnek mindenképpen nagyon alapos bevezetőt ad. Kiemeli Manuel Castells munkásságát, részletesen bemutatja fontosabb gondolatait. Ennek a fejezetnek legnagyobb értéke gazdag hivatkozásanyaga.

A kissé kötelezőnek érzett „kör” lefutása után Homburg visszatér igazi témájához, a közigazgatáshoz. A bürokrácia és a virtuális szervezetek kapcsán legfontosabb meglátása, hogy azok lehetőséget adnak az e-kormányzat *back-office* folyamatai hatékony, gyors és áttekinthető fejlesztésére. A virtuális szervezetek segítségével lehetővé válik az adatmegosztás és adatcsere a hagyományos közigazgatási szervek átszervezése nélkül. Ezek a virtuális szervezetek könnyen megszervezhetőek, mert nem kötelezi őket a hagyományos hierarchia. Bár természetesen szabályok, hagyományok és meggyezések irányítják őket, ezek azokban az eredeti információs struktúrákban gyökereznek, amelyekre alapulnak. Érdekes ellentét, hogy bár úgy tűnik, hogy a virtuális szer-

vezetek a bürokrácia hagyományos kontrolljának gyengülését okozhatják, ez nem következik be. Sőt, a kontroll növekedik, ennek oka az, hogy a virtuális szervezetek digitális platformon léteznek, ezek pedig sokkal nagyobb kontrollt biztosítanak (például e-mail fiókok, személyes digitális segédeszközök stb.). A digitális platform a megnövekvő rugalmasságot is lehetővé teszi, ezzel egy időben viszont a kontroll lehetőségét is növeli. Két élő holland példát hoz, itt mindkét virtuális szervezet feladata a különböző hivatalok közötti kommunikáció és kapcsolattartás segítése az ügyfél érdekében (például információ-átadás). Jó analógiának, őseredetnek a virtuális könyvtárakat tartja, ezek logikája és működésmoddje mind kiindulatlaknak, mind pedig példának kiváló ezen a téren.

Az információkkal való gazdálkodás a közigazgatásban nem csak a virtuális szervezetek létrejöttét teszi lehetővé. Az információ hatalom, a vele való gazdálkodás hatalmat jelent az adatgazdák, jelen esetben a különböző közigazgatási intézmények kezében. Esettanulmányként az 1980-as évek közepének egyik holland közigazgatási átszervezését hozza, ekkor a kötelező adatszolgáltatás reformjával kapcsolatosan kitört a „hivatalok háborúja”. Hosszas egyeztetéseket igényelt, ki, mikor, kinek szolgált adatokat – hiszen ehhez kapcsolódik nemcsak az adott szervezet erőforrás-menedzsmentje, de számonkérése is. Az információk teljes körű megosztása (amely a virtuális szervezetek alapja) nem egyértelmű előny tehát a közigazgatás különböző szereplői számára.

Homburg az eddigi logikát és gondolatmenetet követve mutatja be az elektronikus kormányzatot (amelyet időnként behálózott vagy digitális kormányzatnak nevez). Felhívja a figyelmet arra, hogy az e-kormányzat ilyen sikeres trendé változása nem csupán a technológia megteremtő hatásának köszönhető, hanem annak is, hogy összekapcsolódik a kormányzat modernizálásának igényével és eredményeivel. A kormányzat feladatainak újragondolása és modernizálása szükségszerűen együtt jár az állampolgár szerepének újragondolásával is. Mi az állampolgár? Tudatos fogyasztó, vagy kiszolgáltatott delikvens? Különböző e-kormányzati szolgáltatások különböző válaszokat adnak erre a kérdésre. Homburg öt csoportra osztja az e-kormányzati szolgáltatásokat: információs szolgáltatások, kapcsolati szolgáltatások, tranzakciós szolgáltatások, részt vevő szolgáltatások, végül pedig adatszolgáltatások. Bár a határvonalakat nehéz meghúzni, a csoportosítás előnye, hogy az információgaz-

dálkodás szemszögéből közelít. A fogalomtisztázás és némi csoportosítás után az e-kormányzat témaköréhez kapcsolódó tévhiteket, mítoszokat igyekszik felszámolni.

Elsőként azzal, hogy megkérdőjelezi azt az állítást, miszerint az e-kormányzat automatikusan egy új és jobb kormányzatot jelent. Ebben a gondolkodásban az IKT-eszközök újrastrukturálják a kormányzatot, utána pedig segítik működtetését. Brit és ausztrál stratégiai dokumentumokhoz hoz példának. Figyelmeztet, hogy az online térben való kommunikáció és interakció jelensége nem azt jelenti, hogy a rendszer is megújul. Ugyanígy igyekszik „helyretenni” azokat a leginkább retorikai fordulokat stratégiai dokumentumokban, miszerint a technikai haladás mindent elsöprő és egységes, vagy hogy az e-kormányzat rögvést az intelligens tervezés megjelenését is jelenti. Ugyancsak felülbírálja azt a megközelítést, miszerint az állampolgár az IKT-eszközök segítségével hirtelen valamiféle tudatos fogyasztóvá válik.

Homburg gondolatmenetében sokszor nyitott kapukat döngtet (ez a kötet célcsoportjának és céljának tudható be), de jól felhívja a figyelmet arra, hogy érdemes kritikával közelíteni a döntés-előkészítő vagy stratégiai (e-)kormányzati dokumentumokhoz, amelyek sokszor utópisztikusan, technológiai determinizmustól fűtve állítanak (remélnek) olyan változásokat, amelyek nem lehetségesek, legalábbis nem automatikusan. Az IKT-eszközök megjelenése a kormányzatban egy nagyon hasznos, változatos lehetőség, de sikerüket életszerű és összetett helyzetekben kell megtalálni, nem vegytiszta álmokban.

Végül a fentiekhez kapcsolódva az IKT-eszközök költségeiről írva bemutatja a teljes bekerülési költség fogalmát. Felhívja a figyelmet arra, hogy amikor egy IKT-eszköz bevezetését vizsgáljuk az e-kormányzat valamely területén, végig kell gondolni minden lehetséges nyereséget és veszteséget (például egy új szoftver bevezetése nem csak licenszdíj, hanem oktatási költség is, számolni kell a kiesett munkaórákkal, a későbbi munkafolyamatokkal, az interoperabilitással stb.). Legvégül pedig az e-kormányzati folyamatok monitorozásának alapvető szükségességét emeli ki.

Homburg könyve mindenképpen figyelemre méltó alkotás. Értékessé teszi a széles látóköre, bő hivatkozása, tudományos alaposága. Tankönyv jellege miatt akár közvetlenül is használható az oktatásban, egyszerre jó segédanyag és sorvezető. Legnagyobb értéke talán abban rejlik, hogy az elektronikus közigazgatás és az IKT-eszközök viszonyát rendkívül bonyolult, egyszerre általános és egyedi jelenségek összetett halmazaként érzékeli, higgadtságot és tudományos alaposágot követel (és ad). Az esettanulmányok jók, alátámasztják a szerző gondolatmenetét. Jelentős túlsúlyban vannak a holland esetek (a szerző korábbi saját anyagai), illetve a brit példák. Kevés kitekintés történik ezen a körön kívül, legtöbbször esetlegesen. Valószínűleg maga a szerző fogja folytatni, bővíteni az e-kormányzat ezen holisztikus megközelítését nemzetközibb esetekkel, változatosabb forráskönyvekkel.

(*Vincent Homburg: Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration. Routledge, 2008, New York. 131 p.*)

Rab Árpád